

II

(Besluiten waarvan de publicatie niet voorwaarde is voor de toepassing)

COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 30 april 1997

betreffende de door Spanje verleende steun aan de lucht- en ruimtevaartonderneming Construcciones Aeronáuticas, SA (Casa)

(Slechts de tekst in de Spaanse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(97/807/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE
GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, inzonderheid op de artikel 93, lid 2, eerste alinea,

Gelet op de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, inzonderheid op artikel 62, lid 1, onder a),

Na de lidstaten en de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken,

Overwegende hetgeen volgt:

I

De Spaanse steun

De onderhavige beschikking heeft betrekking op een steun van 7 210 miljoen ESP die in de periode 1991-1993 werd toegekend aan Construcciones Aeronáuticas, SA (hierna: Casa) ten behoeve van het programma Casa-3000, een project voor de ontwikkeling van een turbopropvliegtuig met 70 tot 80 vliegstoelen.

Hoewel was bepaald dat het project zou lopen tot 1998, werd het in 1994 gestaakt.

II

Het besluit van 27 september 1994

Bij brief van 20 oktober 1994 stelde de Commissie de Spaanse autoriteiten in kennis van haar besluit van 27

september 1994⁽¹⁾ om de procedure van artikel 93, lid 2, van het EG-Verdrag in te leiden ten aanzien van staatssteun van 32 897 miljoen ESP (ongeveer 209 miljoen ECU) aan Casa. In het besluit werden het project, de financiële bijstand door de Spaanse regering en de overwegingen die tot de inleiding van de procedure hadden geleid, omschreven.

Teneinde de staatssteun te onderzoeken verzocht de Commissie de Spaanse autoriteiten bij brief van 17 februari 1992 (antwoord van de Spaanse autoriteiten op 7 april 1992) om inlichtingen. Op 26 mei 1992 (antwoord op 7 juli 1992) en opnieuw op 12 oktober 1992 (antwoord op 6 november 1992) werd aanvullende informatie gevraagd.

Daaraanvolgend vond op 8 juli 1993 een bijeenkomst plaats tussen de Commissie en de Spaanse autoriteiten. Hierna werd opnieuw om inlichtingen gevraagd op 12 augustus 1993 (antwoord op 13 september 1993) en op 6 oktober 1993 (antwoord op 29 oktober 1993); van de Spaanse autoriteiten werd een nieuwe brief de dato 4 augustus 1994 ontvangen.

Uit de verkregen inlichtingen, waarvan de voornaamste elementen reeds bij de inleiding van de procedure werden meegedeeld, blijkt dat tussen Casa en het toenmalige Ministerie van Industrie, Handel en Toerisme op 27 december 1991 een samenwerkingsovereenkomst werd ondertekend met betrekking tot het project Casa-3000. Het doel van het project was de ontwikkeling van een turbopropvliegtuig met een capaciteit van 70-80 plaatsen.

⁽¹⁾ PB C 63 van 14. 3. 1995, blz. 4.

Casa is werkzaam in de luchtvaartsector en is betrokken bij het ontwerpen, de ontwikkeling, de fabricage, de assemblage en de certificatie van vliegtuigen voor de burgerluchtvaart en voor militaire doeleinden. Tevens werkt zij als partner of als toeleverancier samen met de voornaamste vliegtuigfabrikanten in de wereld met betrekking tot het ontwerpen, de fabricage en de certificatie van vliegtuigonderdelen, inzonderheid grote onderdelen die niet van metaal zijn vervaardigd, satellietonderdelen en structuren voor lanceervoertuigen. De onderneming is tevens werkzaam op het gebied van het onderhoud van vliegtuigen ten behoeve van het Spaanse en het Amerikaanse leger. Andere belangrijke activiteiten van Casa omvatten het satellietprogramma Ariane, de deelneming in Airbus en in het Eurofighter-project.

Behoudens voorafgaande goedkeuring door de minister-raad van de Spaanse regering van 20 december 1991 voorzag de overeenkomst van 27 december 1991 in de toekenning van terugbetaalbare leningen ten behoeve van de haalbaarheids-, de omschrijvings- en de ontwikkelingsfase van het programma Casa-3000, voor een bedrag van 32 897 miljoen ESP, dat gedurende de ontwikkeling van het vliegtuig tijdens de periode van 1991 tot 1997 in jaarlijkse schijven moest worden betaald. De leningen werden op dit bedrag vastgesteld, teneinde 70 % van de ontwikkelingskosten van het project te dekken.

De haalbaarheidsstudie en de omschrijving van het vliegtuig werden uitgevoerd in de loop van 1991-1992 en het eerste trimester van 1993, waardoor het in de overeenkomst voorziene tijdschema drie maanden vertraging opliep. Deze eerste fase van het project omvatte de omschrijving van het product en zijn bestanddelen, het testen van de belangrijkste onderdelen, onder meer de aërodynamica en de proeven in de windtunnel, en het zoeken van industriële toeleveranciers en afnemers met het oog op de lancering van het vliegtuig.

Artikel 3 van de overeenkomst bepaalt dat de overeenkomst kan worden herzien bij de beëindiging van de haalbaarheidsstudie en de omschrijvingsfase, teneinde de regering in staat te stellen op basis van de onderzoeksresultaten te beslissen de steun aan het project voort te zetten of de beëindigen. Zo het project zou worden voortgezet, kon de regering door voornoemde herziening een bijgewerkte raming van de kosten en van het tijdschema vaststellen.

Op basis van de resultaten van de haalbaarheids- en omschrijvingsstudie besloot de regering op 7 mei 1993 tot de rest van het project over te gaan, dat wil zeggen de tweede of ontwikkelingsfase te beginnen. Hiertoe ondertekenden Casa en het Ministerie van Industrie, Handel en Toerisme op 1 juni 1993 een overeenkomst ter aanvulling van de oorspronkelijke overeenkomst van 27 december 1991. Hierin werd het totale bedrag van de lening, dat aanvankelijk op 32 897 miljoen ESP was geraamd, bevestigd en de toezegging gehandhaafd dat de lening 70 % van de kosten zou dekken. Het tijdschema voor de activiteiten werd aangepast en het project werd verlengd tot

1998, waardoor de jaarlijkse door de Spaanse autoriteiten te betalen schijven van de lening werden aangepast.

De tweede fase liep vanaf 1993 tot de beëindiging van het project in 1994, hetgeen als een technische mislukking van het project dient te worden beschouwd.

In het besluit tot inleiding van de procedure werd bevestigd dat de lening van 32 897 miljoen ESP gelijk zou staan aan een financiering van 44,3 % van de projectkosten, welk percentage werd verkregen door het totale bedrag van de lening, 32 897 miljoen ESP, te delen door de totale kosten van het project, 74 263 miljoen ESP (ongeveer 468 miljoen ECU, zoals werd vermeld in de brief van de Spaanse autoriteiten van 29 oktober 1993).

De Commissie was van mening, dat een steunintensiteit van 40 % bij mislukking van het project aanvaardbaar was en derhalve werden geen bezwaren gemaakt tegen een aanvankelijke financiering van 40 %. Derhalve werd in het besluit van 27 september 1994 steun tot een niveau van 40 % aanvaard en werd de procedure ingeleid ten aanzien van het overblijvende gedeelte (4,3 %).

III

Opmerkingen van derden

Na de inleiding van de procedure hebben twee lidstaten (Nederland en Zweden) opmerkingen gemaakt. Voorts werden ook opmerkingen ontvangen van twee particuliere organisaties. Een aantal opmerkingen had betrekking op de berekeningswijze van de steunelementen, die op industriële- en intellectuele-eigendomsrechten gebaseerde leningen omvatten. In één geval werd de vraag gesteld of een strenge toepassing van het steunbeleid in de lucht- en ruimtevaartsector passend was, gelet op de problemen waarmee de Europese luchtvaartindustrie was geconfronteerd, terwijl in een ander geval werd gepleit voor een streng beleid teneinde te verhinderen dat lidstaten elkaar met subsidies beconcurreren.

Deze opmerkingen werden bij brief van 17 juli 1995 aan Spanje toegezonden en de Spaanse autoriteiten antwoordden bij brief van 20 september 1995. De autoriteiten spraken zich uit ten gunste van hogere steunniveaus voor de lucht- en ruimtevaartsector, gezien de specifieke kenmerken en de moeilijkheden van deze sector, en verzochten de steun niet te verminderen vóór de herstructurering van de Europese luchtvaartsector.

IV

Opmerkingen van de Spaanse regering

Na de inleiding van de procedure ontving de Commissie bij brief van 12 december 1994 van de Spaanse autoriteiten bijkomende inlichtingen. Bij schrijven van 24 februari 1995 verzocht de Commissie de Spaanse autoriteiten om inlichtingen over de voortgang van het project, aangezien uit persartikelen was gebleken dat het project wegens ongunstige marktoverzichten was beëindigd.

Op 22 mei 1995 werd een herinneringsbrief gestuurd; de Spaanse autoriteiten antwoordden op 15 juni 1995 dat zij in 1994 geen middelen voor het project beschikbaar hadden gesteld, dat voor 1995 geen middelen waren voorzien en dat het project was opgeschort.

Bij brief van 3 oktober 1995 werden bijkomende inlichtingen gevraagd, met name over de steunintensiteit die de Spaanse autoriteiten van toepassing achtten. Hierop werd bij schrijven van 29 november een antwoord ontvangen. Na een bijeenkomst in Brussel op 24 januari 1996 bevestigden de Spaanse autoriteiten bij brief van 12 juni 1996 dat het project definitief was opgeschort, en verschaften zij inlichtingen over de daadwerkelijke kosten van het project en de middelen die de Spaanse staat Casa ter beschikking had gesteld.

Ten slotte verzocht de Commissie bij brief van 17 september 1996 om bijkomende inlichtingen over de O&O-activiteiten die Casa had uitgevoerd en de daarmee verband houdende kosten. Hierop werd bij brief van 1 oktober 1996 geantwoord.

V

Staatssteun

Nog voordat de procedure werd ingeleid, werd door de Spaanse autoriteiten aangevoerd dat deze zaak geen staatssteun betrof in de zin van artikel 92, lid 1, van het EG-Verdrag, daar de lening kon worden gelijkgesteld met inbreng van risicokapitaal in een onderneming. De Spaanse autoriteiten verwezen naar het bepaalde in punt 3.2, zesde alinea, van de mededeling van de Commissie van 1984 inzake kapitaalbreng door de overheid⁽¹⁾. Daar Casa een overheidsonderneming is, zou de mededeling van toepassing zijn op de inbreng van overheidsmiddelen in de onderneming. Volgens punt 3.2 is er geen sprake van staatssteun wanneer nieuw kapitaal wordt ingebracht in omstandigheden welke aanvaardbaar zouden zijn voor een particuliere investeerder die volgens de in een markteconomie normale gebruiken handelt. Een van deze omstandigheden betreft de situatie waarin de investering om strategische redenen (afzet, bevoorrading) van dien aard is dat het nemen van de participatie kan worden beschouwd als normaal voor een kapitaalverstrekker, ofschoon de rentabiliteit van de investering op zich zal laten wachten.

De Spaanse autoriteiten verwezen ook naar punt 5 van dezelfde mededeling: „Overigens zijn er bepaalde vormen van door lidstaten genomen maatregelen welke, zonder de kenmerken van kapitaalverstrekkingen in de vorm van

overheidsparticipaties te vertonen, voldoende gelijkenis vertonen om ermee te worden gelijkgesteld. Dat is met name het geval voor kapitaalinjecties in de vorm van converteerbare obligatieleningen of van leningen waarvan het financiële rendement ten minste gedeeltelijk afhankelijk is van de financiële resultaten van de onderneming.”.

Zij voegden eraan toe, dat Casa verplicht was de lening met rente terug te betalen tegen de rentevoet van de Spaanse bank en dat de staat de intellectuele- en industriële-eigendomsrechten zou verwerven die uit de ontwikkeling van het vliegtuigtype zouden voortvloeien.

Beoordeling

Hoewel het mogelijk is een lening met een kapitaalbreng gelijk te stellen, moet toch worden onderzocht of in de onderhavige zaak een particuliere investeerder in soortgelijke omstandigheden een lening zou hebben verstrekt. Gezien het risico en de rentabiliteitsvooruitzichten van het project is dit niet het geval en de Commissie is derhalve gerechtigd de lening niet als een investering te beschouwen, doch als een steunmaatregel die moet worden getoetst aan de specifieke voorschriften inzake O&O-steun.

Met betrekking tot het risico van het project moet erop worden gewezen dat, aangezien de terugbetaling van de lening afhankelijk was van het commerciële succes van het vliegtuig (afhankelijk van het aantal verkochte vliegtuigen), de kans op terugbetaling beperkt is. De Spaanse autoriteiten hebben herhaaldelijk het grote risico van het project bevestigd (brieven van 7 april en 6 november 1992, 12 december 1994 en 12 juni 1996), dat volgens hen te wijten was aan de lange duur van het project, de keuze voor de modernste technologie en de zwakke vraag van de markt, die gezien de marktsituatie en inzonderheid de overcapaciteit destijds reeds kon worden voorzien.

Tevens dient rekening te worden gehouden met de rentabiliteitsverwachtingen van het project. De Spaanse autoriteiten hebben geen bewijzen verschaft dat de lening rentabiliteitsvooruitzichten bood die met het risico in overeenstemming waren. Integendeel, het door de Spaanse autoriteiten berekende rendement van de lening voor de Spaanse staat zou, gelet op bepaalde veronderstellingen in verband met de rentevoet en het terugbetalings-schema, minder dan 6 % bedragen. Dit percentage moet als laag worden beschouwd, aangezien in het bijzonder de rente op leningen op lange termijn (tien jaar) in 1991 en 1992 voor risicovrije leningen meer dan 12 % bedroeg. De toevoeging van een risicopremie zou de opbrengst zeker op meer dan 20 % moeten brengen.

Hoewel de Spaanse autoriteiten in hun brief van 12 december 1994 hebben betoogd dat de vraag op de markt vanaf 1992 aantrok, toont de beëindiging van het project het hoge risico ervan aan.

⁽¹⁾ Mededingsrecht in de Europese Gemeenschappen, volume IIA (Controle op steunmaatregelen van de staten), 1995, blz. 115.

Derhalve werd de lening niet toegekend onder voorwaarden die vergelijkbaar waren met die welke golden op de particuliere markt, en vormde zij steun in de zin van artikel 92, lid 1, ook gelet op het feit dat de steun Casa naar alle waarschijnlijkheid een voordeel verschafte ten nadele van de overige Europese vliegtuigfabrikanten. Dergelijke leningen zijn een typisch instrument van staatssteun voor O&O-projecten op lange termijn, en met inherente risico's, ongeacht of zij aan een particuliere of aan een overheidsonderneming ten goede komen.

De communautaire kaderregeling inzake staatssteun voor onderzoek en ontwikkeling⁽¹⁾, (hierna „de kaderregeling van 1996” genoemd), die de vorige kaderregeling van 1986⁽²⁾ verving, is op de onderhavige zaak van toepassing. In hun brief van 12 juni 1996 beriepen de Spaanse autoriteiten zich op de toepasselijkheid van de kaderregeling van 1996. De kostprijs van het project en de maximaal toegestane steunintensiteit moeten worden beoordeeld in het licht van de kaderregeling van 1996 en het gebruikelijke beleid van de Commissie. In de kaderregeling van 1996 worden de principes vastgesteld die moeten worden toegepast op de intensiteiten van de steun in de zin van artikel 92, lid 3, onder c), waarin steun wordt toegestaan om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

Indien de kaderregeling van 1986 zou zijn toegepast, zou de uitkomst met betrekking tot de intensiteit dezelfde zijn geweest als bij toepassing van de kaderregeling van 1996.

VI

De kosten van het project

De totale kostprijs van het project bedraagt 8 973 miljoen ESP (57 miljoen ECU) en de totale subsidie 7 210 miljoen

ESP (45 miljoen ECU). In de kaderregeling van 1996 wordt onderscheid gemaakt tussen industrieel onderzoek (punt 5.3), pre concurrentiële ontwikkeling (punt 5.5) en studies naar de technische haalbaarheid die voorafgaand aan industrieel onderzoek of pre concurrentiële ontwikkeling worden uitgevoerd (punto 5.4). In de kaderregeling van 1986 werd enkel onderscheid gemaakt tussen industrieel onderzoek en pre concurrentiële ontwikkeling. De kaderregeling van 1996 voerde het begrip haalbaarheidsstudies in, waarvoor de steunintensiteit hoger kan zijn dan voor industriële ontwikkeling of pre concurrentiële ontwikkeling.

In de onderstaande tabel worden de kosten ingedeeld in overeenstemming met de kaderregeling van 1996. Onder „haalbaarheidsstudie” vallen hoofdzakelijk activiteiten in verband met de eerste fase („haalbaarheidsstudie en omschrijving”), terwijl de twee andere categorieën betrekking hebben op de tweede fase („ontwikkelingsfase”). Deze tabel bevat ook de standpunten van de Spaanse autoriteiten en van de Commissie in verband met de steunintensiteit waarop in deel VII nader wordt ingegaan.

Ofschoon het project is gestaakt, hebben de Spaanse autoriteiten overeenkomstig de gegevens waarover de Commissie beschikt, nog niet om terugbetaling van een gedeelte van de lening verzocht. Ingeval geen (gedeeltelijke) terugbetaling wordt geëist, bedroeg de steunintensiteit 80 % (7 210 miljoen ESP — het bedrag van de lening — gedeeld door 8 973 miljoen ESP — de kosten van het project), hetgeen hoger is dan de steunintensiteit op het ogenblik dat de procedure werd ingeleid (44,3 %) en ook hoger dan de toentertijd toegestane intensiteit (40 %).

Tabel

Kosten en steunintensiteit

	Haalbaarheidsstudie	Industrieel onderzoek	Pre concurrentieel onderzoek	Toegestane steun (%)	Terug te betalen steun (in miljoen ESP)	Terug te betalen steun (in miljoen ECU)
Kostprijs: 8 973 miljoen ESP	6 392	398	2 183			
Spaanse autoriteiten	75 %	52 %	50 %	6 092 (68 %)	1 118	7
Commissie	65 %	67 %	40 %	5 293 (59 %)	1 917	12

De gebruikte wisselkoers ESP/ECU is de koers die van toepassing was in de maand waarin het besluit tot inleiding van de procedure werd genomen (september 1994): 158,855.

⁽¹⁾ PB C 45 van 17. 2. 1996, blz. 5.

⁽²⁾ PB C 83 van 11. 4. 1986, blz. 2.

De toegestane steunintensiteit kan als volgt worden berekend: $100 \% \times (65 \% \times 6\,392 + 67 \% \times 398 + 40 \% \times 2\,183) / 8\,973 = 59 \%$.

De bovenstaande tabel geeft de kosten aan voor elk van de drie verschillende fasen: haalbaarheidsstudie, industrieel onderzoek en pre concurrentiële ontwikkeling. Uit de cijfers blijkt, dat tweederde van de projectkosten de haalbaarheidsstudie van het vliegtuig betreffen.

Haalbaarheidsstudie

— Omschrijving van het type vliegtuig en de technische specificaties ervan	[...]
— Vluchttechnologie voor de vormgeving van het vliegtuig	[...]
— Aërodynamica en windtunneltesten	[...]
— Operationele vereisten en vluchtmechanica	[...]
— Omschrijving van het stuwingssysteem	[...]
— Omschrijving en meting van vluchttesten en certificering ervan	[...]
— Ontwerp en structurele berekeningen voor varianten	[...]
— Ontwerp van hulpsystemen	[...]
— Beoordeling en planning van de structurele testen in de ontwikkelingsfase	[...]
— Analyse van de vliegtuigmassa- en het vliegtuigevenwicht	[...]
— Analyse van het gebruik van cabinesystemen, boordelektronica, bescherming tegen straling en licht en bouwsimulaties	[...]
	6 392

Industrieel onderzoek

— Toepassing van materialen in koolstofvezel of in metaal, perstechnologieën, lawaai en soortgelijke constructieanalyses ter bepaling van technologieën voor de bouw van het Casa-3000 vliegtuig	398
--	-----

Pre concurrentiële onderzoek

— Specifiek ontwerp van het vliegtuig of delen ervan	[...]
— Windtunneltesten	[...]
— Testen van structuren en systemen	[...]
— Ontwikkelingssimulatoren	[...]
— Bouw- en certificeringsstudies	[...]
	2 183
Totale projectkosten	8 973.

VII

Steunintensiteit

In overeenstemming met de kaderregelingen van 1986 en 1996 en met de administratieve praktijk van de Commissie mag voor industrieel onderzoek en pre concurrentiële ontwikkeling respectievelijk steun worden verleend tot 50 % en 25 %. Aan deze categorieën werden in de kaderregeling van 1996 de haalbaarheidsstudies toegevoegd. Haalbaarheidsstudies voor industrieel onderzoek mogen tot 75 % steun ontvangen, die in verband met pre concurrentiële ontwikkeling tot 50 %. De Spaanse autoriteiten delen de haalbaarheidsstudie overeenkomstig de kaderregeling van 1996 in als een „technische haalbaarheidsstudie die aan industrieel onderzoek voorafgaat”, zodat volgens hen een steunintensiteit van 75 % moet worden toegestaan.

Voor de pre concurrentiële ontwikkelingsactiviteiten zijn de nationale autoriteiten voorstander van een intensiteit van 50 %, daar de staking van het project in overeenstem-

ming is met het beleid van de Commissie, dat tot doel heeft rekening te houden met overcapaciteit en de integratie van projecten van verschillende communautaire producenten te bevorderen. Zij verwijzen met name naar punt 5.6 van de kaderregeling van 1996, volgens hetwelk in het geval van mislukking van het project een hogere steunintensiteit is toegestaan. De Spaanse autoriteiten vermelden ook drie besluiten uit het verleden waarin de Commissie een stijging van de basissteunintensiteit van 25 % heeft toegestaan voor ontwikkelingsprojecten met hoge risico's en zij rechtvaardigen de intensiteit van 50 % voor pre concurrentiële ontwikkelingsactiviteiten op grond van het hoge risico van het project.

De Spaanse autoriteiten stellen voor het normale percentage van 50 % toe te passen op industriële onderzoeksactiviteiten. Aangezien een gedeelte van de industriële onderzoeksactiviteiten (1 %) werd verricht in een regio in de zin van artikel 92, lid 3, onder a) (een streek waar de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig

gebrek aan werkgelegenheid heerst), voeren zij aan dat een verhoging met 10 % moet worden toegestaan voor de activiteiten die in deze regio werden uitgevoerd.

De bovenstaande tabel geeft het standpunt van de Spaanse autoriteiten weer. Slechts 60 miljoen ESP van de voor industriële onderzoeksactiviteiten bestemde bedragen werd toegewezen aan activiteiten in ondersteunde regio's. Aangezien de Spaanse autoriteiten ten aanzien van deze regio's een verhoging van 10 % toepassen, wordt de gemiddelde totale toegestane intensiteit voor ontwikkelingsactiviteiten opgetrokken van 50 % naar 52 %.

Uit de voorgaande tabel blijkt dat de methode van de Spaanse autoriteiten zou leiden tot een gemiddelde toegestane steunintensiteit van 68 % en tot een terugbetaling van circa 7 miljoen ECU.

Dit Spaanse standpunt verschilt van de verbintenis die de Spaanse autoriteiten vóór de inleiding van de procedure zijn aangegaan. In hun brief van 13 september 1993 verklaren zij:

„Onafhankelijk van wat is bepaald in de samenwerkings-overeenkomst en de aanvulling ervan, zal Casa waar nodig passende terugbetalingen moeten verrichten aan de staat zodat, indien een van de doelstellingen van de ontwikkelingsfase niet wordt bereikt, de intensiteit van de staatssteun niet meer bedraagt dan 40 % plus het percentage dat is toegestaan voor programma's in achtergebleven regio's of waarbij kleine en middelgrote ondernemingen zijn betrokken, zoals vastgesteld in punt 5.4 van de communautaire kaderregeling inzake staatssteun voor onderzoek en ontwikkeling (86/C 83/02).”.

Zou de Commissie dit standpunt volgen, dat werd vastgesteld toen de Spaanse autoriteiten nog niet wisten dat het project zou worden gestaakt, dan zou de toegestane intensiteit slechts 40 % bedragen (geen activiteiten door kleine of middelgrote ondernemingen en vrijwel geen in ondersteunde gebieden) en zou 23 miljoen ECU moeten worden terugbetaald.

Beoordeling

De Commissie deelt de opvatting van de Spaanse autoriteiten dat bij de vaststelling van de maximaal toegestane steunintensiteit rekening moet worden gehouden met de verschillende types activiteiten.

Wat betreft de pre concurrentiële ontwikkeling werd bij de inleiding van de procedure een steunintensiteit van 40 % toegestaan. Er werd van uitgegaan, dat deze intensiteit was gebaseerd op de praktijk inzake terugbetaalbare leningen voor ontwikkelingsprojecten. Tevens werd rekening gehouden met het belang van de lucht- en ruimtevaartsector, hetgeen een rechtvaardiging zou kunnen vormen voor de steun, hoewel werd erkend dat de steun wegens de overcapaciteit op de regionale luchtvaartmarkt moest worden beperkt.

Aldus zou de daadwerkelijk toegestane steunintensiteit voor pre concurrentiële ontwikkeling 40 % bedragen bij mislukking van het project, terwijl het toegestane basispercentage voor dergelijke projecten 25 % bedraagt. De bonus bij mislukking van het onderzoek wordt uitdrukkelijk vermeld in punt 5.6 van de kaderregeling van 1996. De Commissie heeft deze verhoging in haar beschikkingen tot nog toe restrictief toegepast, en beperkt tot onderzoeks- en ontwikkelingsprogramma's in verband met pre concurrentiële ontwikkeling die werden gefinancierd via voorschotten⁽¹⁾. Het verstorende effect op de markt van steun aan een project dat mislukt, moet gering worden geacht, zodat een hogere steunintensiteit kan worden aanvaard.

De Commissie kan het argument van de Spaanse autoriteiten, dat het basispercentage van 25 % voor pre concurrentiële ontwikkeling wegens het risico van het project wordt verhoogd, niet aanvaarden. De Spaanse autoriteiten verwijzen naar een reeks besluiten van de Commissie in verband met andere programma's waar een dergelijke verhoging werd toegestaan. Het staat vast dat de Commissie in verschillende gevallen van verhoogd risico besloot een hogere steunintensiteit dan het basispercentage van 25 % toe te staan. Zij heeft dit met name gedaan in de (niet gepubliceerde) beschikking (1987) betreffende een Italiaans lucht- en ruimtevaartonderzoeksprogramma en in een beschikking betreffende een soortgelijk Duits programma (oorspronkelijk beschikking 1988, verlenging 1992). Beide beschikkingen hadden echter betrekking op programma's die meer projecten bevatten, en niet slechts één zoals het geval is bij Casa-3000, waar de steun meer verstorende gevolgen heeft als gevolg van de omvang ervan en het bijzondere effect op de markt, gelet op het overwicht van de intracommunautaire handel in de sector en de duidelijke overcapaciteit aan productiezijde. Bovendien heeft de Commissie sindsdien de toepassing van een risicobonus niet meer toegestaan en heeft zij besloten een dergelijke verhoging in de kaderregeling van 1996 niet toe te staan.

Het voorstel van de Spaanse autoriteiten om in het onderhavige geval een steunintensiteit toe te staan van 50 % voor industrieel onderzoek is in overeenstemming met de kaderregeling van 1996 (punt 5.6). Er werd evenwel 60 miljoen ESP toegekend voor industrieel onderzoek dat werd verricht in regio's die uit hoofde van artikel 92, lid 2, steun ontvangen. Overeenkomstig punt 5.10.2 van de kaderregeling van 1996 is een verhoging met 10 % toegestaan voor O&O die in ondersteunde regio's wordt uitgevoerd. Indien de verhoging met 10 % voor in dergelijke regio's uitgevoerd industrieel onderzoek wordt toegepast, stijgt de totale steunintensiteit voor die activiteiten met 2 %.

⁽¹⁾ Zie de niet gepubliceerde beschikkingen van de Commissie inzake de steunregelingen E 7/87 (Prototypes, België, beschikking van 28 oktober 1988), NN 7/87 (ANVAR, Frankrijk, beschikking van 5 juli 1989), N 297/89 (TOK, Nederland, beschikking van 28 maart 1990) en N 463/90 (Atout-PUMA, Frankrijk, beschikking van 24 oktober 1990).

In het specifieke geval van Casa-3000 kan bovendien, zoals reeds is uiteengezet, niet alleen een hogere steunintensiteit worden toegestaan voor de pre concurrentieële ontwikkeling, doch ook voor het industriële onderzoek en de haalbaarheidsstudie. De bijzondere omstandigheden hebben met name betrekking op de specifieke kenmerken van de lucht- en ruimtevaartsector, waar de kosten inzake onderzoek en ontwikkeling hoog zijn voor een beperkt aantal verkochte vliegtuigen, de lange levensduur van de producten (meer dan 20 jaar) en de onzekere marktvooruitzichten, die afhankelijk zijn van een relatief klein aantal concurrenten en de ontwikkeling van de wereldwijde vraag. Aangezien het Casa-3000-project technisch is mislukt, is de Commissie bovendien van oordeel dat de bonus bij mislukking voor de activiteiten inzake industrieel onderzoek en de haalbaarheidsstudie aanvaardbaar is wegens de bijzondere situatie van het project.

Bijgevolg is de toegestane steun voor het industriële onderzoek 67 % (50 % basisintensiteit, plus een verhoging met 2 % ingevolge de toepassing van punt 5.10.2 van de kaderregeling van 1996, plus een hogere steunintensiteit wegens de mislukking, die in dit geval 15 % mag bedragen).

Wat de haalbaarheidsstudie betreft, stellen de Spaanse autoriteiten dat het een studie betreft die voorafgaat aan industrieel onderzoek en overeenkomstig de kaderregeling van 1996 in aanmerking kan komen voor een intensiteit van 75 % (punt 5.4). Casa-3000 is echter een ontwikkelingsproject en geen industrieel onderzoeksproject, wat inhoudt dat de haalbaarheidsstudie geen studie kan zijn die voorafgaat aan het industriële onderzoek. De hierboven als „haalbaarheidsstudie” omschreven activiteiten omvatten het typische haalbaarheidsonderzoek dat wordt uitgevoerd vóór de gedetailleerde ontwikkeling van ongeacht welk product. Overeenkomstig punt 5.4 van de kaderregeling van 1996 is de steunintensiteit voor haalbaarheidsstudies als voorbereiding op pre concurrentieële ontwikkeling 50 %. Zoals uiteengezet, is een hogere steunintensiteit bij mislukking in het onderhavige geval ook aanvaardbaar voor de haalbaarheidsstudie, zodat de totale toegestane steunintensiteit voor de haalbaarheidsstudie 65 % bedraagt.

De kaderregeling van 1996 staat ook andere verhogingen van de steunintensiteit toe indien aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Zo wordt in het geval van de kleine en middelgrote ondernemingen een stijging met 10 % aanvaard (punt 5.10.1). Casa is geen kleine of middelgrote onderneming en derhalve is deze verhoging niet van toepassing.

In de kaderregeling van 1996 is ook voorzien in een verhoging met 15 % (punt 5.10.3) indien het onderzoeksproject aansluit bij de doelstellingen van een specifiek project of programma dat wordt uitgevoerd als onderdeel van het communautaire kaderprogramma voor O&O. De onderzoeksprojecten in het derde kaderprogramma voor O&TO, zoals voorzien in Besluit 90/221/Euratom, EEG van de Raad (⁽¹⁾), en in het vierde kaderprogramma voor O&TO, zoals voorzien in Besluit nr. 1110/94/EG van het

Europees Parlement en de Raad (⁽²⁾), hebben betrekking op de technologische basis van alle Europese lucht- en ruimtevaartondernemingen, met inbegrip van Casa. Tussen het Casa-3000-project en deze programma's kan geen rechtstreeks verband worden vastgesteld. Derhalve kan deze verhoging niet worden toegekend.

In deze zaak doet zich geen grensoverschrijdende samenwerking, samenwerking tussen ondernemingen en openbare onderzoeksinstellingen of een verspreiding op ruime schaal van de resultaten voor, zodat de zaak niet in aanmerking komt voor de toepassing van de verhoging voorzien in punt 5.10.4 van de kaderregeling van 1996.

Punt 5.13 van de kaderregeling van 1996 is evenmin van toepassing; het betreft een gelijkstelling met de steunniveaus die zijn bepaald in de overeenkomst inzake subsidies en daarmee gelijkgestelde maatregelen van de Wereldhandelsorganisatie (75 % voor industrieel onderzoek en 50 % voor pre concurrentieel onderzoek). Bovendien kan een hogere steunintensiteit slechts in overweging worden genomen indien de Commissie over het bewijs beschikt dat een niet-communautaire concurrent daardwerkelijk een hogere steun is toegekend. In de onderhavige zaak is aan deze voorwaarde niet voldaan en heeft de Spaanse regering evenmin om een dergelijke gelijkstelling verzocht. Zelfs indien aan deze voorwaarde zou zijn voldaan, zou de Commissie ermee rekening moeten houden dat op de markt voor regionale vliegtuigen vooral intracommunautaire concurrentie heerst, hetgeen de toepassing van een dergelijke verhoging van de steunintensiteit kan uitsluiten.

Uit het voorgaande moet het volgende worden geconcludeerd:

- met betrekking tot de haalbaarheidsstudies welke aan de pre concurrentieële ontwikkeling voorafgaan, kan een steunintensiteit van 65 % worden goedgekeurd;
- het industriële onderzoek komt voor een intensiteit van 67 % in aanmerking;
- een steunintensiteit van 40 % is toegestaan ten behoeve van pre concurrentieële ontwikkelingsactiviteiten (25 % basistarief plus 15 procentpunten bij mislukking van het project).

Derhalve kan de gemiddelde toegestane intensiteit 59 % bedragen (zie de voorgaande tabel).

VIII

Conclusie

De financiële steun ten bedrage van 7 210 miljoen ESP was toegezegd en uitgekeerd zonder voorafgaande aanmelding bij de Commissie en zonder haar goedkeuring. De Commissie kreeg niet de gelegenheid vóór de tenuitvoer-

(⁽¹⁾) PB L 117 van 8. 5. 1990, blz. 28.

(⁽²⁾) PB L 126 van 18. 5. 1994, blz. 1.

legging ervan ten aanzien van de maatregel opmerkingen te maken. De toezegging en de uitkering van steun zonder voorafgaande aanmelding zijn strijdig met artikel 93, lid 3, en derhalve onwettig.

Het feit dat de laatste schijf van 3 085 miljoen ESP, meer bepaald voor 1993, werd uitgekeerd krachtens een overeenkomst van 1 juni 1993 die kon worden gewijzigd ingevolge de toepassing van de communautaire mededingingsregels, doet aan deze conclusie niets af. Aangezien de steun ondanks een dergelijke clause is uitgekeerd, is de Commissie van mening dat deze clause niet volstaat om de onwettige aard van de steun weg te nemen.

In het besluit van 27 september 1994 werd aanvaard dat de lening 40 % van de totale kosten ten bedrage van 8 973 miljoen ESP kon dekken. Dit deel van de lening (3 589 miljoen ESP of 22 miljoen ECU) kan derhalve worden geacht bij dit besluit te zijn goedgekeurd.

Het gedeelte van de lening dat 19 % van de kosten (1 704 miljoen ESP of 11 miljoen ECU) dekt, meer bepaald het verschil tussen de maximaal toegestane steunintensiteit van 59 % en de bij het besluit van 27 september 1994 goedgekeurde 40 %, kan worden aanvaard krachtens de kaderregeling van 1996. Het resultaat zou evenwel hetzelfde zijn geweest bij de toepassing van de kaderregeling van 1986.

De terugbetaling van het gedeelte van de lening dat 21 % van de kosten dekt (1 917 miljoen ESP of 12 miljoen ECU) en het verschil is tussen de reële steunintensiteit, meer bepaald 80 % en de toegestane intensiteit van 59 %, dient te worden gevorderd,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De door Spanje in 1991-1993 aan Construcciones Aeronáuticas, SA betaalde steun ten bedrage van 3 621 miljoen

ESP is onwettig. De steun ten bedrage van 1 704 miljoen ESP is verenigbaar met de gemeenschappelijke markt en de steun van 1 917 miljoen ESP is hiermee onverenigbaar.

Artikel 2

Spanje vordert van Construcciones Aeronáuticas, SA 1917 miljoen ESP terug, verhoogd met rente die verschuldigd is vanaf de datum van de toekenning van de onwettige steun tot de datum van de terugbetaling en wordt berekend overeenkomstig de nationale wettelijke regels. De toepasselijke rentevoet is de referentievoet voor Spanje die door de Commissie bij de beoordeling van de steunelementen in regionale investeringssteun wordt gehanteerd.

Artikel 3

Spanje deelt de Commissie binnen twee maanden vanaf de kennisgeving van deze beschikking mee, welke maatregelen het heeft getroffen om aan deze beschikking te voldoen.

Artikel 4

Deze beschikking is gericht tot het Koninkrijk Spanje.

Gedaan te Brussel, 30 april 1997.

Voor de Commissie

Karel VAN MIERT

Lid van de Commissie